

im Land ca. 75 Mio. EUR zusätzlich zur Verfügung. Unser Land muss nun schnell Klarheit schaffen, nach welchen Grundsätzen das Geld vergeben wird. Dazu gehört auch die Festlegung, wer denn in der Landesregierung dafür zuständig ist.

Ein Wermutstropfen bei der grundsätzlich guten Einigung ist aber der Wegfall des Länderfinanzausgleichs. Damit fällt die Solidarität unter den Ländern weg. Auch wenn Mecklenburg-Vorpommern zunächst deutlich mehr Geld bekommt, ist man nicht mehr automatisch an der Entwicklung in den anderen Bundesländern beteiligt. Nun liegt die Aufgabe der Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet allein auf den Schultern des Bundes.

Das heißt aber auch, dass unsere Städte und Gemeinden die Kraft und die Möglichkeiten bekommen müssen, sich fit für die Zukunft zu machen. Dafür brauchen wir auch die Unterstützung unseres Landes. Mit der Einigung über die Eckpunkte zum FAG 2018 sind wir dabei auf einem guten Weg.

Quelle (tlw.): DStGB-Aktuell 2317

(StGT M-V 7/2017)

Schlagworte: Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, Länderfinanzausgleich, Unterhaltsvorschuss, eGovernment, Infrastruktur

Az.: 9.05.25

Stellungnahme zum Entwurf des Verbundquotenfestlegungsgesetzes 2018/2019 abgegeben

Der Städte- und Gemeindetag hat Ende Juni gegenüber dem Finanzministerium Stellung zum Entwurf des Verbundquotenfestlegungsgesetzes 2018/2019 genommen. Mit dem Gesetz setzt das Land den prozentualen Anteil fest, den es aus seinen Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern, seinem Aufkommen aus den Landessteuern, dem Aufkommen aus dem Landesanteil der Gewerbesteuerumlage und der Gewerbesteuer in gemeindefreien Gebieten, den Zuweisungen an das Land aus dem Länderfinanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen sowie den Einnahmen des Landes vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der LKW-Maut den Gemeinden und Landkreisen als Finanzzuweisung zur Verfügung stellt. Die Stellungnahme wird im Folgenden abgedruckt:

„...vielen Dank für die rasche Erstellung eines Gesetzentwurfs und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Gesetzentwurf wird in dieser Form in unserer Mitgliedschaft leider noch nicht die mit der Einigung vom 11.5.17 im FAG-Beirat erhoffte Akzeptanz finden. 2018 kommen nicht 34,15 Mio. € + 9,7 Mio. EUR zusätzlich bei den Kommunen an FAG-Leistungen an. Die Einrichtung eines Entschuldungsfonds allein stellt nicht sicher, dass die Bundesentlastung auch 2018 in voller Höhe bei den Kommunen ankommt. Auszahlungen aus dem Fonds in späteren Jahren sind nicht zeitnah. Die Überprüfung der Beteiligungsquote für den Gleichmäßigkeitsgrundsatz hat weder weitere Indikatoren berücksichtigt, noch ist das Ergebnis folgerichtig. Die bessere Entwicklung der Deckungsquote als auch der stärkere Schuldenabbau beim Land im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2014 sprechen stattdessen für eine Anhebung der kommunalen Beteiligungsquote. Zudem sind die Landesausgaben zu hoch

ausgewiesen, weil Positionen in Ansatz gebracht worden sind, die keine Ausgaben des Landes sind. Dadurch wiederum wird die Deckungsquote des Landes z.B. 2012 um 150 Mio. EUR zu gering ausgewiesen. Die Zuführungen an Haushaltskonsolidierungs-, Kofinanzierungs- und Versorgungsfonds sind keine Ausgaben, da die Gelder weiter im Bestand der Rechtsperson des Landes bleiben. Es ist ähnlich, als wenn Geld vom Girokonto aufs Sparbuch überwiesen wird. Schließlich werden bei den kommunalen Ausgaben auch nicht die Versorgungsrückstellungen als Ausgaben berücksichtigt. Wir haben noch nicht geprüft, ob auch weitere Zuführungen an Landesfonds als Ausgaben berücksichtigt worden sind. Diese dürften auch nicht als Landesausgaben gerechnet werden. Bei den kommunalen Ausgaben werden schließlich auch die Rückstellungen nicht den Ausgaben hinzugerechnet.

Im Übrigen fehlt die Prognose zur Entwicklung der kommunalen Ausgaben nach dem Kommunalen Ausgleichsfondsgesetz völlig. Deshalb ist auch die Einschätzung zur Entwicklung der kommunalen Finanzsituation viel zu optimistisch. Einnahmesteigerungen werden durch kräftige Kostensteigerungen bei den Baupreisen für Investitionen und Unterhaltungsarbeiten, Sozialausgaben und der Tarifentwicklung bei den Personalausgaben aufgezehrt.

Wir wissen, dass der Gesetzentwurf in großer Eile erstellt werden musste und noch nicht alle Aspekte enthalten kann. Bitte bessern Sie den Entwurf entsprechend nach, damit bei den Städten und Gemeinden die mit der Einigung am 11.5.17 verbundene gute Hoffnung nicht enttäuscht wird. Wir hoffen, Ihnen dazu die wichtigsten Hinweise gegeben zu haben.“

(StGT M-V 7/2017)

Schlagworte: Finanzausgleich, Verbundquotenfestlegungsgesetz, Landeshaushalt

Az.: 9.05.71

Festsetzung der Kreisumlagen auf Grundlage der aktuellen Rechtsprechung

Die Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindetages hat Empfehlungen zur Festsetzung von Kreisumlagen auf Grundlage der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes Schwerin zur Festsetzung der Kreisumlage in Nordwestmecklenburg sowie der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes Thüringen erarbeitet. Mit dem Entwurf der Empfehlungen haben sich im Vorfeld Finanz- und Personalausschuss sowie AG der Kämmererämter auseinandergesetzt. Das Urteil des OVG Thüringen wurde bereits im Überblick, Heft 3/2017 abgedruckt. Alle weiteren in den Empfehlungen genannten Rechtsprechungen sind u.a. im verbandseigenen Intranet unter der Rubrik „Brisantes/Kreisumlagen in Mecklenburg-Vorpommern“ abrufbar.

Empfehlungen zur Festsetzung der Kreisumlagen aus der aktuellen Rechtsprechung

A. Verfahren

I. Aufstellung des Entwurfs des Kreishaushaltes und Festlegung des abstrakt-generellen einheitlichen Kreisumlagesatzes

1. Ermittlung des Finanzbedarfs des Landkreises
Der Kreishaushalt ist nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit aufzustellen. Zur tatsächli-

chen Haushaltslage sind die Ist-Ergebnisse der Jahresrechnungen heranzuziehen. Falls diese noch nicht festgestellt sind, werden die Daten der vorläufigen Jahresrechnung heranzuziehen. Regelmäßige Überschüsse in der Vergangenheit sprechen für Senkungspotentiale bei den Kreisumlagen. Gute Hinweise liefert ein Abgleich der geplanten Zuschussbedarfe mit den tatsächlichen Zuschussbedarfen für die finanziell bedeutsamsten Produkte. Werden z.B. regelmäßig die Investitionen oder Instandsetzungen nicht wie geplant durchgeführt, spricht Vieles dafür, die Auszahlungsermächtigungen auf das Maß des umsetzbaren zu reduzieren. Weitere Indizien können sich aus Vergleichen mit anderen Landkreisen ergeben.

2. Nachrangigkeit der Kreisumlage beachten

Zu beachten ist, dass die Kreisumlage eine nachrangige Finanzierungsquelle des Kreises ist (§ 120 KV M-V, d.h. vorrangig sind sonstige Erträge und Einzahlungen z.B. aus Mieten, Fördermitteln, Schullastenausgleich, Ausschüttungen, Eigenkapitalverzinungen aus wirtschaftlichen Unternehmen, Sparkassen einzusetzen; Entgelte für die erbrachten Leistungen zu erheben – Kostendeckungsprinzip).

3. Offenlegung der Begründung der Haushaltsansätze des Kreises

4. Ermittlung des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden

Eine rein rechnerische Ermittlung des Kreisumlagesatzes aus der Berechnung des Finanzbedarfs ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf den Finanzbedarf der Gemeinden ist nicht ausreichend.

Bereits bei der verwaltungsinternen Aufstellung des Entwurfs des Kreishaushaltes ist die verfassungsrechtlich zulässige Grenze der Kreisumlage zu beachten.

Dazu sind die Haushalts- („Ist“- Anm. des Verfassers)-Daten, der vergangenen Jahre der kreisangehörigen Gemeinden heranzuziehen (weggefallene finanzielle Leistungsfähigkeit, Kassenkredite, Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben unter 5 % der laufenden Auszahlungen/der Auszahlungen im Finanzhaushalt). Ohne eine Ermittlung des Finanzbedarfs der Gemeinden ist die Kreisumlagefestsetzung fehlerhaft. Eine minutiöse Betrachtung ist an dieser Stelle nicht erforderlich (s. II. Zweiter Schritt).

5. Ermittlung eines einheitlichen Kreisumlagesatzes

Sollte diese verfassungsrechtliche Grenze der Mindestausstattung durch die Kreisumlage bei einer großen Zahl der Gemeinden unterschritten sein, ist der Finanzbedarf des Landkreises bereits im Entwurf durch Verringerung der Ausgaben des Kreises oder der Erhöhung der sonstigen Einnahmen zu verringern.

Da es sich bei der Haushaltsplanung sowohl für den Kreis, als auch für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden um eine Prognose handelt, hat der Kreis insbesondere bei der Einschätzung der voraussichtlichen Ausgaben (z.B. Sozialausgaben) und bei der Einschätzung der von den Gemeinden zu erwartenden Einnahmen (z.B. Gewerbesteuer) einen nur begrenzt gerichtlich überprüfbaren Beurteilungsspielraum. Die Grenzen des Beurteilungsspielraumes dürfen jedoch nicht überschritten werden, die Beurteilungen müssen nachvollziehbar und sachlich begründet sein.

6. Beteiligung aller kreisangehörigen Gemeinden
Vor Erlass der Festsetzung der Kreisumlage sind alle Gemeinden zu beteiligen.

Hier haben die Gemeinden die Auswirkungen auf ihre Finanzausstattung und die Wahrnehmung ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben darzustellen, damit der Kreis anschließend die Grenzen der Kreisumlageerhebung beachten und im Kreistag die Interessenabwägung vornehmen kann.

7. Offenlegung der Begründung für die vorgeschlagene Kreisumlage im Rahmen der Beratungen über die Kreisumlage im Kreistag

- Ermittlungen Finanzbedarf Kreis, Finanzbedarfe Gemeinden, Ergebnis der gemeindlichen Beteiligung

8. Festlegung der Kreisumlage durch Abwägung als Ermessensentscheidung

Bei der Festlegung des allgemein zulässigen Kreisumlagesatzes als Ergebnis des ungedeckten Finanzbedarfes des Kreises unter Berücksichtigung der Mindestausstattung der Gemeinden als Querschnittsbetrachtung als abstrakt-generelle Regelung (**1. Schritt**) hat der Kreis einen Ermessensspielraum. Der Finanzbedarf der unter diesem Gesichtspunkt bedürftigsten Gemeinden bildet nicht die Obergrenze der Kreisumlage, vielmehr ist eine kreisweite Betrachtung vorzunehmen. Die Interessen der Gemeinden und des Kreises sind sachgerecht abzuwägen. Auch hier ist die Gleichwertigkeit der gemeindlichen und der kreislichen Aufgaben zu beachten.

D.h. für gerichtliche Kontrolle ist darauf beschränkt, ob das Ermessen überhaupt ausgeübt wurde und keine Ermessensfehler vorliegen. Die Äußerungen der Gemeinden sind zu berücksichtigen.

II. Erhebung der Kreisumlage

In einem **zweiten Schritt** ist individuell für jede Gemeinde, bei der Anhaltspunkte vorliegen, nach denen die verfassungsrechtlich absolute Untergrenze der Finanzausstattung unterschritten sein könnte (über einen Zeitraum von mehreren/10 Jahren unausgeglichene Haushalte mit Kreditaufnahmen zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit im Ist und Zuschussbedarfe für freiwillige Aufgaben nur in bescheidenem, aber doch merklichen Umfang), ist in diesen Einzelfällen insoweit auf die Erhebung der Kreisumlage zu verzichten (verfassungskonforme Anwendung der Bestimmungen der Haushaltssatzung des Kreises über die Kreisumlage). Ob die Gemeinde die Ursachen für die schwierige Haushaltslage selbst zu verschulden hat, ist nicht entscheidend.

Ergänzend zu der Anhörung für die Festsetzung der Kreisumlage hat die Gemeinde hier die Pflicht, die Gründe darzustellen, aus denen sich die unzulässige Einschränkung der finanziellen Absicherung des Kernbestandes ihrer gemeindlichen Selbstverwaltungsautonomie konkret mit ihrer Haushaltssituation darzulegen (Welche Mittel stehen zur Verfügung, wofür werden sie eingesetzt, welchen Begrenzungen bei der Aufgabenwahrnehmung sieht sie sich gegenüber?).

Der Kreis hat hier einen Einschätzungsspielraum der nur auf Beurteilungsfehler geprüft werden kann. Ein solcher Beurteilungsfehler liegt u.a. auch vor, wenn diese Prüfung gar nicht stattgefunden hat.

Wird dadurch die eigene **Finanzausstattung** des Kreises unzureichend, so muss er sich an das Land halten. Er

kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen (BVerwG 31.01.2013 8 C 1/12).

B. Inhalt

Formell:

Einhaltung der Verfahrensvorschriften (Ermittlung des Finanzbedarfs der Gemeinden vor Festlegung der Kreisumlage, Beteiligung der Gemeinden, Offenlegung der Begründung der Haushaltsansätze im Kreistag, Offenlegung der Entscheidung mit den Erwägungen für die Kreisumlage im Kreistag)

Materiell:

1. Absolute Grenze der Kreisumlage ist die verfassungsrechtlich garantierte Mindestfinanzausstattung der Gemeinde. Diese Mindestfinanzausstattung ist unterschritten, wenn es der Gemeinde in einem Zeitraum von 10 Jahren nicht möglich war, ohne Kassenkredite neben ihren pflichtigen Aufgaben in bescheidenem Umfang¹ auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Wenn die Kreisumlage insoweit aber höher festgesetzt war, darf sie in diesem die Mindestfinanzausstattung der Gemeinde verletzenden Umfang in dem konkreten Fall nicht erhoben werden.

2. Prüfung auf Abwägungsfehler

- Abwägungsnichtgebrauch, Abwägungsfehler (z.B. keine Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden und der absoluten Grenzen der Kreisumlageerhebung für die Gemeinden, Gleichrangigkeit der gemeindlichen und kreislichen Aufgaben missachtet).

C. Was ist zu tun, wenn es zu Fehlern gekommen ist?

- Prüfung eines Widerspruchs gegen die Festsetzung der Kreisumlage

Voraussetzung: Der Kreisumlagebescheid muss anfechtbar sein (Anfechtungsfrist bei korrekter Rechtsbehelfsbelehrung 1 Monat, ansonsten 1 Jahr nach Bekanntgabe).

Falls es zu Fehlern gekommen ist, muss jede Gemeinde im eigenen Ermessen entscheiden, ob sie Widerspruch gegen noch nicht bestandskräftige Bescheide einlegen will. Der Städte- und Gemeindetag empfiehlt aus verwaltungsökonomischen Gründen und im Interesse einer guten Zusammenarbeit in der kommunalen Familie den Landkreis vorab zu informieren und möglichst die Aussetzung des Verfahrens zu vereinbaren, bis das OVG Greifswald im Berufungsverfahren der Gemeinde Perlin gegen den Landkreis Nordwestmecklenburg² eine Entscheidung getroffen hat oder das Urteil des VG Schwerin in dieser Angelegenheit³ rechtskräftig wird.

D. Voraussetzung zur erfolgreichen Berufung auf die Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung:

Nach der sich festigenden Rechtsprechung⁴ kann sich eine Gemeinde auf die Verletzung ihres gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts in Gestalt der Verletzung der fi-

nanziellen Mindestausstattung berufen, wenn sie seit mind. 10 Jahren [im „Ist“, Anm. des Verf.] Haushaltsdefizite aufweist und diese nur durch Kassenkredite abdecken konnte⁵ und sie ihre freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr in bescheidenem, aber merklichen Umfang wahrnehmen kann.

(STGT M-V 7/2017)

Schlagworte: Kreisumlage, Rechtsprechung, Selbstverwaltungsaufgaben, Finanzbedarf, Landkreis

Aus der Rechtsprechung

Az.: 0.36.2

VG Schwerin: Städtisches Wildtierversbot für Zirkusbetrieb ist unzulässig

Verwaltungsgericht Schwerin, Beschluss vom 29.05.2017, 1 B 1269/17 SN (nicht rechtskräftig)

Aus den Gründen:

I.

Die Antragstellerin betreibt eigenen Angaben zufolge seit mehr als 100 Jahren das Zirkusgeschäft. In diesem Zusammenhang ist sie mit einem 1.400 Plätze zählenden Kuppelzelt, einem Fuhrpark mit insgesamt 60 betriebseigenen Fahrzeugen und einem Bestand von etwa 90 Tieren und mehr als 80 Personen aus zahlreichen verschiedenen Nationen jährlich fast elf Monate auf Tour. Zu ihren Programmbestandteilen gehören auch Wildtieraufführungen. In der Tierbestandsliste sind insoweit Kamele, Dromedare, Lamas und Zebras aufgeführt.

In der Stadt befindet sich ein in kommunalem Eigentum befindlicher Festplatz, der von der Stadtmarketing GmbH bewirtschaftet wird. Dieser wird regelmäßig unter anderem auch Zirkussen zur Verfügung gestellt. In der Vergangenheit waren dort auch Zirkusse aufgetreten, zu deren Programm Aufführungen mit Wildtieren gehören.

Unter dem 29.01.2016 beschloss – nach vorheriger Befassung der Ausschüsse – die Stadtvertretung der Antragsgegnerin, die Oberbürgermeisterin zu beauftragen, kommunale Flächen künftig nur noch an Zirkusbetriebe zu vermieten, die keine Tiere wildlebender Arten, sogenannte Wildtiere, mitführen. Hierunter fielen insbesondere Affen, antilopenartige Tiere, Amphibien, Bären, Elefanten, Flusspferde, Giraffen, Greifvögel, Kamele und Kamelartige, Kängurus, Krokodile, Nashörner, Raubkatzen, Reptilien, Robben, Strauße und Zebras. Bereits geschlossene Verträge blieben hiervon unberührt. Vorstehende Festlegung gelte auch für gewerberechtliche und sonstige Genehmigungen, sofern Zirkusbetriebe auf privaten Flächen gastierten.

Nachdem sich die Antragstellerin bereits Anfang 2015 bei der Stadtmarketing GmbH für den Herbst 2018 um eine

¹ Ob es sich dabei um die vom VG Schwerin angenommenen 5% handelt oder eine andere Größe, soll im Berufungsverfahren vor dem OVG Mecklenburg-Vorpommern geklärt werden.

² Verwaltungsgericht Schwerin, Urteil vom 20. Juli 2016, 1 A 387/14

³ Das dürften nach Einschätzung auch in Mecklenburg-Vorpommern nicht viele Gemeinden sein.

⁴ BVerwG vom 31.01.2013 8 C 1/12, OVG Rheinland-Pfalz Urteil vom 21.02.2014 - 10 A 10515/13, OVG Thüringen Urteil vom 7.10.2016 Az 3 KO 94/12 zu VG Weimar 3 K 1020/09 W.

⁵ Das dürften nach Einschätzung auch in Mecklenburg-Vorpommern nicht viele Gemeinden sein.